



Pan  
Roland Fabianek  
Starosta Powiatu Oleskiego  
ul. Pieloka 21,  
46-300 Olesno

## Wystąpienie pokontrolne

### I. Dane identyfikacyjne kontroli

1. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:  
Starostwo Powiatowe w Oleśnie (dalej: Starostwo), ul. Pieloka 21, 46-300 Olesno.
  2. Podstawa prawna podjęcia kontroli:
    - art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>1</sup>,
    - art. 6 ust. 4 pkt 3, 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>2</sup>,
    - art. 175 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>.
  3. Zakres kontroli:
    - a) przedmiot kontroli: Prawidłowość wykorzystania dotacji celowych przekazanych w 2019 r. z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, realizowane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
    - b) Okres objęty kontrolą – od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.
  4. Rodzaj kontroli: problemowa.
  5. Tryb kontroli: zwykły.
  6. Termin kontroli: od 9 do 25 czerwca 2020 r.
  7. Skład zespołu kontrolnego:  
Agnieszka Lubasińska, starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Finansów i Budżetu Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego.
  8. Kierownik jednostki kontrolowanej:  
Roland Fabianek — Starosta Oleski, data objęcia stanowiska — od 5 grudnia 2018 r.<sup>4</sup> (dalej: Starosta).
- Kierownik kontrolowanej komórki organizacyjnej:  
Regina Urbanek — Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w powiecie Oleskim — od 28 maja 1999 r.<sup>5</sup>
9. Kontrolę wpisano do książki kontroli prowadzonej w Starostwie pod poz. nr 5/2020, natomiast w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Oleśnie pod poz. 16.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1464.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.

<sup>4</sup> Uchwała nr II/3/2018 Rady Powiatu w Oleśnie z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Oleskiego.

<sup>5</sup> Powołanie nadane przez Starostę Oleskiego z dnia 28 maja 1999 r.

## II. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta.

Oceną objęto zagadnienia związane z wykorzystaniem dotacji przekazanej w 2019 r. na działalność Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Oleśnie (dalej: Powiatowy Inspektorat). W wyniku przeprowadzonej kontroli działalność Starostwa w kontrolowanym zakresie ocenia się jako pozytywną natomiast działalność Powiatowego Inspektoratu ocenia się jako pozytywną z nieprawidłowościami.

Podstawą oceny pozytywnej dla Starostwa było między innymi (dalej: m.in.) terminowe przekazywanie środków dotacji umożliwiające realizację zadań przez Powiatowy Inspektorat. Natomiast podstawą oceny pozytywnej w Powiatowym Inspektoracie było prawidłowe rozliczenie środków otrzymanych z rezerwy celowej budżetu państwa, dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, właściwe udokumentowanie poniesionych wydatków oraz rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań budżetowych, a stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepowierzenia odpowiedzialności i obowiązków głównej księgowej,
- braku upoważnienia lub nieprecyzyjnego delegowania uprawnień,
- zaklasyfikowania wydatków do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej.

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontrola nie obejmowała oceny prawidłowości planowania i realizacji dochodów budżetowych.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia dotyczące kontrolowanych zagadnień.

Ustalenia kontroli:

### 1. Uwarunkowania organizacyjne kontrolowanej działalności mające związek z zakresem kontroli.

1.1. Organem wykonującym zadania nadzoru budowlanego w powiecie oleśkim jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego ( zwany dalej Powiatowy Inspektor), zgodnie z zapisami art. 80 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>6</sup>. Powiatowy Inspektorat jest powiatową jednostką budżetową zespoloną ze strukturami samorządu powiatu w rozumieniu art. 33a ust. 3 ustawy z 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym<sup>7</sup> i wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami. Organizację wewnętrzną, oraz zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych Powiatowego Inspektoratu określa regulamin organizacyjny ustalony przez Powiatowego Inspektora<sup>8</sup>.

Koszty funkcjonowania Powiatowego Inspektoratu na obszarze powiatu są pokrywane ze środków dotacji celowej budżetu państwa. Natomiast wydatki osobowe, rzeczowe i inwestycyjne ujęte są w planie wydatków budżetu powiatu.

Stan zatrudnienia na 31 grudnia 2019 r. wynosił:

- 4 etaty w grupie członków korpusu służby cywilnej,
- 1 etat nieobjęty mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

W skład struktury organizacyjnej jednostki, wchodziły następujące stanowiska: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (1 etat), główny księgowy (0,5 etatu), inspektor ds.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 920.

<sup>8</sup> Regulamin organizacyjny Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w powiecie oleśkim wprowadzony Zarządzeniem Nr 6/2012 z dnia 31 października 2012 r., zmieniony Zarządzeniem Nr 7/2019 z dnia 15 listopada 2019 r.

administracyjno – biurowych (1 etat), inspektor nadzoru budowlanego (0,5 etatu), starszy specjalista (1 etat), starszy referent (1 etat).

Na potrzeby kontroli Powiatowy Inspektor przygotowała na podstawie dokumentacji, tj. ewidencji finansowej i kadrowej informację dot. wielkości poniesionych nakładów na wynagrodzenia w roku 2019. Ogółem jednostka w 2019 r., poniosła koszty na wynagrodzenia brutto (§§ 4010, 4020) w kwocie 280 035,10 zł, w tym m.in.:

- na płace zasadnicze: pracowników korpusu służby cywilnej w wys. 139 802,17 zł, pracownika nieobjętego mnożnikowymi systemami wynagrodzeń 46 553,61 zł, ogółem 186 355,78 zł,
- dodatek stażowy 33 216,07 zł,
- dodatek funkcyjny, zadaniowy oraz wynagrodzenie za chorobę w wysokości ogółem 31 013,25 zł,
- nagrody 29 450,00 zł, tj. 10,52% ogółem poniesionych kosztów.

Na podstawie ewidencji finansowej i kadrowej zbadano kształtowanie się przeciętnego wynagrodzenia na wybranych stanowiskach w jednostce. Ustalono, że średnie wynagrodzenie zasadnicze brutto uwzględniające pozostałe składniki wynagrodzenia wynosi dla: powiatowego inspektora nadzoru budowlanego 6 344 zł, głównego księgowego w wysokości 2 769 zł (0,5 etatu), inspektora ds. administracyjno – biurowych 3 873 zł, inspektora nadzoru budowlanego 2 942 zł (0,5 etatu), starszego specjalisty 4 472 zł, starszego referenta 2 933 zł.

[dowód: akta kontroli str. 1-3]

1.2 W okresie objętym kontrolą dokumentacja określająca politykę rachunkowości Powiatowego Inspektoratu spełniała wymagania art. 10 ustawy o rachunkowości<sup>9</sup>.

Zasady rachunkowości, w tym zakładowy plan kont wprowadzono z dniem 1 stycznia 2018 r. zarządzeniem Powiatowego Inspektora<sup>10</sup>. Natomiast zasady:

- obiegu i kontroli dokumentów uregulowano w Instrukcji<sup>11</sup>,
- podziału obowiązków pomiędzy pracowników odnośnie sprawdzania dokumentów pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym uregulowano w Zarządzeniu<sup>12</sup>,
- wstępnej kontroli zgodności operacji z planem finansowym uregulowano w Zarządzeniu<sup>13</sup>.

Stwierdzono jednak, iż dokumentach organizacyjnych nie została opisana procedura zatwierdzania dowodów do realizacji.

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że (...) zasady zatwierdzania dowodów do realizacji zostały pominięte i zostaną opracowane niezwłocznie wraz ze wskazaniem osoby odpowiedzialnej za zadanie.

[dowód: akta kontroli str. 5]

1.3 Delegowanie uprawnień.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019, poz. 351 z późn. zm.

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 9/2018 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w powiecie oleskim z dnia 17 września 2018 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w powiecie oleskim.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 14/2008 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w powiecie oleskim z dnia 31 grudnia 2008 r. (...) w sprawie instrukcji obiegu i kontroli dokumentów..

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 7/2010 Powiatowego Inspektora z dnia 31 grudnia 2010 r. dot. dokonywania opisów faktur VAT i rachunków.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 1/2012 Powiatowego Inspektora z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Kontroli Zarządczej w Powiatowym Inspektoracie.

Stwierdzono, że Powiatowy Inspektor dysponuje upoważnieniami do dokonywania zmian w planie wydatków i zaciągania zobowiązań, wydanych na podstawie Uchwały nr 8/14/2019 i 8/15/2019 Zarządu Powiatu w Oleśnie z dnia 29 stycznia 2019 r. [dowód: akta kontroli str. 6-7]

W trakcie analizy dokumentów organizacyjnych jednostki stwierdzono, że Kierownik jednostki:

- nie powierzył głównej księgowej zadań w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywania wstępnej kontroli, czym naruszono art. 54 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Ustalono, że Kierownik jednostki powierzył głównej księgowej prowadzenie rachunkowości, co ma odzwierciedlenie w zakresie obowiązków,
- nie powierzył pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. administracyjno – biurowych obowiązków w zakresie dysponowania rachunkiem bankowym, czym naruszono art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ustalono, że pracownik otrzymał pełnomocnictwo (druk Banku Polskiego) do dysponowania środkami na rachunku bankowym, jednak nie miał on enumeratywnie wpisanego ww. zadania do zakresu obowiązków pracownika.

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że (...) Nie powierzyłam obowiązków w zakresie gospodarki finansowej pracownikowi jednostki - osobie wykonującej obecnie zadania „głównej księgowej” ze względu na to, że nie byłam świadoma konieczności powierzenia tych obowiązków i odpowiedzialności w zakresie określonym przepisami.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że mając na uwadze art.54 ust.1 ustawy o finansach publicznych obowiązki w zakresie gospodarki finansowej powierzę pracownikowi jednostki - osobie wykonującej obecnie zadania „głównej księgowej”. Przyjęcie obowiązków przez tę osobę będzie potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia do wykonywania w moim imieniu odpowiednich czynności. Jako kierownik jednostki upoważnieniem powierzę obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- 1) prowadzenia rachunkowości jednostki;
- 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
- 3) dokonywania wstępnej kontroli:
  - a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
  - b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Jednocześnie informuję, że gospodarka finansowa inspektoratu prowadzona jest prawidłowo zgodnie z przepisami prawa w zakresie finansów publicznych.

Uprzejmie wyjaśniam, że udzielenie pełnomocnictwa w Banku dla Pani (...) - do dysponowania środkami pieniężnymi jest związane z czynnościami wykonywanymi na swoim stanowisku pracy w inspektoracie (zarządzanie kadrami-związane z ustaleniem wysokości wynagrodzenia pracowników inspektoratu, dokonywania zakupów wyposażenia). Jako kierownik jednostki nie byłam świadoma, że oprócz pełnomocnictwa w Banku osoba musi zostać upoważniona do dysponowania rachunkiem bankowym. Jako kierownik jednostki upoważniłam ustnie Panią (...) do dysponowania środkami pieniężnym w przypadku mojej nieobecności.

Jednocześnie informuję, że mając na uwadze art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych powierzę obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikowi jednostki wykonującemu zadania administracyjno-organizacyjne w zakresie wykonywania dyspozycji

środkami pieniężnymi na rachunku bankowym(zatwierdzanie przelewów) w przypadku mojej nieobecności.

Wskazuję, że zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w sytuacji, w której kierownik jednostki powierza innym pracownikom jednostki obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, przyjęcie tych obowiązków powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym jednostki.

[dowód: akta kontroli str.8-21]

Ponadto na podstawie dowodów księgowych stwierdzono, że pracownik zatrudniony na stanowisku Głównego Księgowego:

- dokonywał wstępnej kontroli dowodów księgowych, na potwierdzenie czego podpisywał dowody księgowe w pozycji wyznaczonej dla głównego księgowego,
- zatwierdzał dowody księgowe, na potwierdzenie czego podpisywał dowody księgowe w pozycji wyznaczonej dla Kierownika Jednostki, nie mając upoważnienia kierownika jednostki w formie pisemnej.

Stwierdzono, że zgodnie z wymogami art. 53 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej. Osobą wyznaczoną do zastępowania Powiatowego Inspektora nie powinien być Główny Księgowy, gdyż jest to sprzeczne z zakresem kompetencji księgowego wynikających z ustawy o finansach publicznych. Powierzenie jednej osobie funkcji Głównego Księgowego (wykonującego dyspozycje środkami pieniężnymi), a z drugiej strony funkcji kierownika jednostki (dysponenta środków publicznych) na czas zastępstwa spowodowało, że gospodarka finansowa jednostki została pozbawiona kontroli. W takim przypadku ta sama osoba mogła zaciągać zobowiązania, dokonywać wstępnej kontroli i wykonywać dyspozycje środkami pieniężnymi.

Co istotne, główny księgowy nie może zatwierdzać do wypłaty żadnych dowodów księgowych. Zatwierdzać do wypłaty może jedynie kierownik jednostki (lub wyraźnie do tego upoważniony inny pracownik). W procesie wydatkowania środków publicznych obowiązuje bowiem zasada rozdzielenia funkcji dysponenta środków publicznych od wykonawcy wydawanych przez niego dyspozycji.

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że (...) w przypadku mojej nieobecności upoważnionym do zatwierdzania dowodów księgowych w roku 2019 – składania podpisu na fakturach w pozycji Kierownik zakładu była – główna księgowa na moje ustne polecenie. Nie miałam świadomości, iż nie można łączyć funkcji głównej księgowej i kierownika jednostki do zatwierdzania dowodów księgowych.

Jednocześnie informuję, że nieprawidłowość zostanie skorygowana i naprawiona niezwłocznie stosownym upoważnieniem. Upoważnienie zostanie wpisane do rejestru upoważnień.

Jednocześnie informuję, że wykonywanie czynności w w/w zakresie prowadzone jest prawidłowo zgodnie z przepisami prawa w zakresie finansów publicznych.

[dowód: akta kontroli str. 22-26]

Ponadto stwierdzano, że Główna Księgowa została upoważniona<sup>14</sup> przez Kierownika jednostki do podpisywania sprawozdań finansowych oraz wszelkiego rodzaju pism związanych z finansami urzędu.

W świetle przytoczonych wyżej argumentów niedopuszczalne jest, aby jedyną osobą podpisującą sprawozdanie (zarówno finansowe jak i budżetowe) był główny księgowy. Jak wskazano bowiem powyżej to kierownik jednostki odpowiada za całość gospodarki finansowej i to do niego należy merytoryczna akceptacja dokonywanych operacji.

Ponadto ustalono, że upoważnienie nie określa precyzyjnie sytuacji, w której przedmiotowe upoważnienie może zostać wykorzystane, czym narusza standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>15</sup> zawarte w rozdziale II dot. środowiska wewnętrznego pkt 4 – Delegowanie uprawnień<sup>16</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 27]

#### 1.4 Informacja dotycząca ksiąg rachunkowych.

W Powiatowym Inspektoracie księgi rachunkowe prowadzone są z wykorzystaniem programu komputerowego firmy xxxxxxxxxx.

Ustalono, że księgi rachunkowe są trwale oznaczone nazwą jednostki, zawierają nazwę urządzenia księgowego i programu przetwarzania oraz dane pozwalające na ustalenie osoby odpowiedzialnej za treść zapisu. Zawierają także oznaczenie roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i datę sporządzenia zapisu. Księga główna prowadzona jest z zachowaniem zasad podwójnego zapisu, systematycznego i chronologicznego rejestrowania zdarzeń gospodarczych zgodnie z zasadą memoriałową.

## 2. Planowanie i realizacja wydatków budżetowych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

2.1 Plan finansowy Powiatowego Inspektoratu w dziale 710 Działalność usługowa, rozdziale 71015 Nadzór budowlany obowiązujący od 1 stycznia 2019 r.<sup>17</sup>, wynosił 415 835,00 zł i obejmował § 2110 Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat.

W trakcie roku 2019 plan finansowy zwiększony został ogółem o kwotę 40 944,00 zł w tym:

- ze środków dotacji celowej pochodzącej z rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 (cz. 83, poz. 65) 14 944,00 zł,
- ze środków jednostek samorządu terytorialnego 26 000,00 zł.

Dokonane w trakcie roku zwiększenie budżetu ze środków rezerwy celowej przeznaczone było na zwiększenie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi dla pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

Plan finansowy budżetu na 2019 r. zmieniono 8 uchwałami Zarządu Powiatu oraz 6 decyzjami Powiatowego Inspektora o dokonanie zmian w planie finansowym na 2019 r.

Po zmianach plan finansowy wydatków Powiatowego Inspektoratu na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosił 456 779,00 zł. Plan wydatków na 2019 r. zrealizowano

<sup>14</sup> Upoważnienie nr WON 0113-1/11 z dnia 17 stycznia 2011 r.

<sup>15</sup> Standardy przyjęte komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.

<sup>16</sup> Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom.

<sup>17</sup> zatwierdzony uchwałą nr 64/182/2016 Zarządu Powiatu w Prudniku z dnia 7 stycznia 2016 r

w wysokości 456 739,07 zł, z tego ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 26 000,00 zł.

Opolski Urząd Wojewódzki przekazał w 2019 r. do Starostwa ogółem środki dotacji w wysokości 430 778,70 zł, z czego Powiatowy Inspektorat wykorzystał 430 739,07 zł. Niewykorzystane środki dotacji w kwocie 39,63 zł jednostka zwróciła na rachunek Starostwa w dniu 30 grudnia 2019 r., który przekazał wymienioną kwotę na rachunek bankowy Wojewody Opolskiego w tym samym dniu.

Środki dotacji celowej otrzymane z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz przekazane do Powiatowego Inspektoratu, zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej prowadzonej w Starostwie.

W trakcie kontroli stwierdzono, że plan finansowy prowadzony przez służby finansowe powiatu, jak również plan finansowy jednostki są tożsame. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami zgodne są z ewidencją księgową prowadzoną na paragrafach. Zgodnie z przyjętymi przez jednostkę zasadami rachunkowości<sup>18</sup> nie prowadzono ewidencji na koncie pozabilansowym 980, na co zezwala § 20 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów<sup>19</sup> pod warunkiem, że jednostka zapewni wykonanie obowiązków sprawozdawczych wynikających z odrębnych ustaw.

Ustalono, że zmiany w planie finansowym przeprowadzane były na bieżąco. Przeniesienia pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej dokonywane były w celu dostosowania planu wydatków do rzeczywistych potrzeb, umożliwiając tym samym prawidłową realizację nałożonych zadań w bieżącym roku budżetowym. Nie przekroczono wykonania planu wydatków w poszczególnych paragrafach przed jego zwiększeniem. Dane wykazane w sprawozdaniu Rb - 50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za IV kwartał 2019 roku zgodne są z ewidencją księgową prowadzoną przez Powiatowy Inspektorat.

[dowód: akta kontroli str. 28-34]

## 2.2. Zobowiązania niewymagalne.

Na koniec 2019 r. zobowiązania niewymagalne wynosiły 26 896,34 zł i na podstawie informacji sporządzonej na potrzeby kontroli ustalono, że zobowiązania dotyczyły zabezpieczenia środków m.in. na dodatkowe wynagrodzenie roczne wraz ze składkami i opłatę za telefon stacjonarny.

[dowód: akta kontroli str. 35]

## 2.3. Rozliczenie dotacji celowej otrzymanej z rezerwy celowej budżetu państwa.

Stwierdzono, że Powiatowy Inspektorat otrzymał środki budżetu państwa pochodzące z rezerwy celowej zaplanowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 (część 83 poz. 65) z przeznaczeniem na zwiększenie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi dla pracowników powiatowych inspektoratów w wysokości 14 944,00 zł. Kwota została skalkulowana na okres od 1 sierpnia 2019 r. w wysokości 500 zł brutto na etat (plus

<sup>18</sup> Załącznik nr 2 do Zarządzenia Nr 9/2018 Powiatowego Inspektora z dnia 17 września 2018 r.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

pochodne) z uwzględnieniem stanu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach na dzień 31 grudnia 2018 r. Na podstawie zestawienia przygotowanego przez Powiatowego Inspektora ustalono, że pracownikom zostało zwiększone wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek stażowy, zgodnie z rekomendacją wydaną przez Ministra Inwestycji i Rozwoju (pismo znak DBR-I.3113.4.2019.TD z 19 lipca 2019 r.).

Ustalono, że Powiatowy Inspektor wyodrębnił ewidencję księgową wydatków dokonywanych ze środków rezerwy celowej, w formie kont analitycznych do kont: 130 rachunek bieżący jednostki (po stronie MA) oraz kosztowych zespołu 4. Stwierdzono, że rezerwa celowa została przeznaczona na cel na jaki została utworzona oraz wykorzystana zgodnie z klasyfikacją wydatków, wypełniając dyspozycję art. 154 ust. 7 ustawy o finansach publicznych.

[dowód: akta kontroli str. 36-37]

#### 2.4. Kontrola wydatków budżetowych – próba.

Wyrównaną kontrolą objęto dowody dokumentujące wydatki poniesione w łącznej kwocie 123 221,46 zł<sup>20</sup>, w poszczególnych paragrafach wydatków, mianowicie:

- § 3020 Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń – 398,22 zł (100% wydatków),
- § 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej – 61 837,69 zł (30,33% wydatków – IV kw. 2019 r)
- § 4210 Zakup materiałów i wyposażenia – 12 805,98 zł (100% wydatków),
- § 4260 Zakup energii – 3 037,96 zł (100% wydatków),
- § 4270 Zakup usług remontowych – 344,40 zł (100% wydatków),
- § 4280 Zakup usług zdrowotnych – 140,00 zł (100% wydatków),
- § 4300 Zakup usług pozostałych – 23 606,45 zł (100% wydatków),
- § 4360 Opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych – 2 704,90 zł (100% wydatków),
- § 4400 Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe – 13 542,76 zł (100% wydatków),
- § 4430 Różne opłaty i składki – 2 087,40 zł (100% wydatków),
- § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej 2 715,70 zł (100% wydatków),

Prawidłowość wykonania wydatków w wybranych paragrafach, w tym celowość poniesionych wydatków, ustalono w oparciu o ewidencję księgową (analitykę konta 130 Rachunek bieżący), sprawozdanie Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego za IV kwartał 2019 roku oraz dowody księgowe (faktury, umowy, wyciągi bankowe, listy płac oraz inną dokumentację będącą podstawą zapisu w księgach rachunkowych).

Objęte kontrolą dowody księgowe zawierały informacje wymienione w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, odnośnie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), a także podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

W paragrafie 3020 wydatki wyniosły 398,22 zł i zostały poniesione na zakup wody oraz dofinansowano zakup okularów dla pracownika jednostki.

<sup>20</sup> co stanowi 28,61% wydatków ogółem poniesionych w 2019 r.



W zakresie poniesionych wydatków w paragrafie 4020 stwierdzono, że listy wypłat były zgodne z wynagrodzeniami ustalonymi w umowach oraz zawierały adnotację o kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej. Dokonano kontroli wydatków na kwotę 61 837,69 zł.

Kwota zrealizowanych wydatków rocznych w paragrafie 4210 wyniosła 12 805,98 zł. Na podstawie dokumentów źródłowych stwierdzono, iż wydatki poniesiono m.in. na zakup paliwa, artykułów biurowych, środków czystości.

W paragrafie 4260 wydatki wyniosły 3 037,96 zł i dotyczyły opłat za media (energia elektryczna, gaz) dla zajmowanych pomieszczeń biurowych na siedzibę Powiatowego Inspektoratu, znajdujących się w budynku przy ul. Kossaka 5 w Oleśnie .

W paragrafie 4270 wydatki wyniosły 344,40 zł i dotyczyły konserwacji drukarki.

W paragrafie 4280 wydatki wyniosły 140,00 zł i zostały poniesione z związku z badaniem okresowym i okulistycznym pracownika Powiatowego Inspektoratu.

W paragrafie 4300 wydatki wyniosły 23 606,45 zł i zostały przeznaczone m.in. na zakup usług pocztowych i prawniczych, sprzątnięcie obiektu, odnowienie certyfikatu podpisu elektronicznego, aktualizacje programów komputerowych oraz opłaty za przelewy.

W paragrafie 4360 wydatki wyniosły 2 704,90 zł i zostały poniesione na zakup usług telekomunikacyjnych w związku z używaniem telefonu stacjonarnego, telefonu komórkowego oraz internetu. Stwierdzono, że w Powiatowym Inspektoracie uregulowano Zarządzeniem nr 9/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. zasady korzystania ze służbowych telefonów komórkowych Powiatowego Inspektora, które były przestrzegane.

W paragrafie 4400 wydatki wyniosły 13 542,76 zł i zostały poniesione na zapłatę czynszu w związku z wynajmem powierzchni biurowej i socjalnej.

W paragrafie 4430 wydatki wyniosły 2 087,40 zł i zostały poniesione na zapłatę ubezpieczenia za samochód.

W paragrafie 4700 wydatki wyniosły 2 715,70 zł i zostały poniesione na szkolenia pracownika niebędącego członkiem korpusu służby cywilnej.

Stwierdzono, że wydatki w kwocie 122 970,96 zł ujęte zostały do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, natomiast 250,50 zł zostało zaewidencjonowane z naruszeniem przepisu prawa. W wyniku kontroli dowodów źródłowych dokumentujących wydatki poniesione w wymienionych paragrafach ustalono, że w 3 przypadkach naruszono przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>21</sup>, poprzez zaklasyfikowanie wydatków w łącznej kwocie 250,50 zł do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej, mianowicie:

- a) z tytułu dojazdu do jednostki w celu konserwacji drukarki w kwocie 61,50 zł (1 faktura) niewłaściwie zaklasyfikowano do § 4270, zamiast do § 4300 Zakup usług pozostałych,
- b) za okresowe szkolenia BHP oraz pobyt w hotelu w związku ze szkoleniem w kwocie ogółem 189,00 zł (2 faktury) niewłaściwie zaklasyfikowano do § 4300, zamiast do § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

---

<sup>21</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.

Główna księgową wyjaśniła, że przyczyną zastosowania nieprawidłowej podziałki klasyfikacji budżetowej było niedopatrzenie przy weryfikacji dokumentu (dot. faktur za dojazd oraz pobyt w hotelu) oraz nieprawidłowa interpretacja dowodu księgowego (dot. faktury za okresowe szkolenie BHP).

[dowód: akta kontroli str. 38-50]

## 2.5. Zamówienia publiczne.

Sposób udzielenia zamówień i stosowane w tym zakresie uregulowania wewnętrzne sprawdzono na przykładzie wydatków w łącznej wysokości 5 088,26 zł (39,73% wydatków poniesionych w § 4210), dotyczących zakupu:

- artykułów biurowych w wysokości 2 189,77 zł,
- sprzętu elektronicznego w wysokości 2 898,49 zł.

Wartość tych zamówień nie przekraczała ustawowych progów kwotowych obligujących do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>22</sup>. Stwierdzono, że w Powiatowym Inspektoracie ustalono zasady dotyczące przeprowadzania zamówień niepodlegających przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, które zostały wprowadzone Zarządzeniem nr 1/2014 Powiatowego Inspektora z dnia 16 kwietnia 2014 r. Wprowadzono ramowe procedury udzielania zamówień publicznych w następujących przedziałach wartości zamówienia, tj. do 10 000 euro, od 10 000 euro do 20 000 euro oraz od 20 000 euro do 30 000 euro.

Zgodnie z przyjętym uregulowaniem wewnętrznym (§ 3 rozdział 1), zamówienia o wartości do 10 000 euro mogą być realizowane po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą.

Negocjacje przeprowadza się telefonicznie, pisemnie lub drogą elektroniczną. Nie jest wymagana forma pisemna negocjacji i dokonania zamówienia. Stwierdzono jednak, że w jednostce sporządzane są notatki służbowe w sprawie wyboru dostawcy towaru/usługi. Podstawą udokumentowania zamówienia, jest złożenie pisemnego zamówienia przez pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za realizację zamówienia, zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia.

Dokumenty poddane kontroli spełniły powyższe wymaganie, które ustalił Powiatowy Inspektor.

[dowód: akta kontroli str. 51-57]

## 2.6. Gospodarka samochodowa.

W zakresie gospodarki samochodowej ustalono, że jednostka posiadała 1 pojazd samochodowy Nissan Qashqai o nr rejestracyjnym OOL1V49 (wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r.). Powiatowy Inspektorat posiadał opracowane w formie pisemnej zasady korzystania przez pracowników z samochodu służbowego, określone Zarządzeniem<sup>23</sup>.

Ustalono, iż dla pojazdu samochodowego zgodnie z ww. aktem wewnętrznym prowadzone były miesięczne karty drogowo oraz miesięczne rozliczenie zużycie paliwa. Ewidencją i rozliczeniem zużycia paliwa środka transportu zajmował się starszy specjalista.

Normę zużycia paliwa środka transportu ustalono w okresie od 1 stycznia 2017 r. w wysokości pomiędzy 6,5 do 8,5 litra na 100 km<sup>24</sup>. W związku z wpisanym przedziałem zużycia paliwa, kontrolująca poprosiła o wyjaśnienia, jaka wartość wpisywana jest w karcie

<sup>22</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 z późn. zm.

<sup>23</sup> Zarządzenie nr 5/2016 Powiatowego Inspektora z dnia 1 września 2016 w sprawie określenia zasad korzystania ze służbowego samochodu osobowego.

<sup>24</sup> Zarządzenie nr 10/2016 Powiatowego Inspektora z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 5/2016 Powiatowego Inspektora z dnia 1 września 2016 r. w sprawie określenia zasad korzystania ze służbowego samochodu osobowego.

kontroli środka transportu w poz. pn. Faktyczne zużycie paliwa na 100 km. Starszy specjalista wyjaśnił, że faktyczne zużycie paliwa na 100 km (...) jest odczytywane z komputera pokładowego ww. samochodu z końcem miesiąca i wpisywane do karty kontroli środka transportu. (...)

Na pojazd będący w posiadaniu Powiatowego Inspektoratu wydatковано w roku 2019 ogółem 6 856,55 zł (bez kosztu amortyzacji). Udział kosztów zakupu paliwa w kosztach eksploatacji ogółem w 2019 r. stanowił 18,17 % (koszty eksploatacji ogółem 22 483,75 zł (w tym 15 627,20 zł koszt amortyzacji), koszty paliwa 4 086,56 zł). Liczba przejechanych kilometrów przez samochód służbowy w 2019 r. wyniosła 10 282 km.

W zakresie prawidłowości prowadzenia kart drogowych, stanowiących podstawę ewidencjonowania i rozliczania ilości zużytego paliwa i liczby przejechanych kilometrów, kontroli poddano miesięczne karty drogowe wystawione w roku 2019. Karty były uzupełnione na bieżąco oraz podpisane przez wyznaczone osoby.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

[dowód: akta kontroli str. 58-61]

## 2.7. Inwentaryzacja.

Na podstawie dokumentów przedłożonych do kontroli ustalono, że tryb i zasady przeprowadzania inwentaryzacji w kontrolowanej jednostce uregulowane zostały w instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzone Zarządzeniem<sup>25</sup>.

Kontrola wykazała, że w Powiatowym Inspektoracie pełną wartością wszystkich zakupionych materiałów obciążano od razu właściwe koszty, rezygnując z ewidencji wartościowej zapasów. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono ewidencji ilościowej materiałów bezpośrednio po zakupie przekazanych do zużycia, dlatego też na ostatni dzień roku, komisja inwentaryzacyjna stwierdziła stan materiałów niezaużytych do końca roku drogą spisu z natury, wypełniając dyspozycję art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono, że spisem z natury (arkusz nr 1/2020) objęto artykuły biurowe, środki czystości oraz paliwo i wyceniono niezaużyte zakupy do końca roku 2019 na kwotę 2 018,24 zł w tym paliwo w wys. 271,59 zł. Wartość spisanych materiałów prawidłowo ujęto w ewidencji konta 310 Materiały.

[dowód: akta kontroli str. 62-69]

## 2.8. Kontrole merytoryczne przeprowadzone przez Powiatowy Inspektorat.

Na podstawie informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora stwierdzono, iż w 2019 r. Powiatowy Inspektorat na terenie powiatu oleskiego przeprowadził 253 kontrole. Uszczegółowienie przeprowadzonych kontroli wraz z oględzinami przeprowadzonymi przez organ na terenie powiatu oleskiego przedstawiono w tabeli poniżej:

Tabela nr 1 pn. Kontrole merytoryczne przeprowadzone przez Powiatowy Inspektorat

Lp.	Rodzaj kontroli/ zakres	Ilość
1.	Kontrole robót budowlanych	78
2.	Kontrole z utrzymania obiektów budowlanych	82
3.	Oględziny w trakcie prowadzonych postępowań	33
4.	Liczba przeprowadzonych kontroli obowiązkowych	36
5.	Liczba kontroli sprawdzających obowiązkiem nałożenia decyzji	24
	Ogółem	253

<sup>25</sup> Zarządzenie nr 9/2012 Powiatowego Inspektora z dnia 3 grudnia 2012 r.

W związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi Powiatowy Inspektorat wydał w 2019 r. 87 decyzji i 47 postanowień. Ponadto w związku z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi Powiatowy Inspektorat przekazał do prokuratury 3 zawiadomienia o podejrzeniu przestępstwa. Ponadto nałożył opłaty legalizacyjne w wysokości 5 000,00 zł i 13 mandatów karnych na łączną kwotę wynoszącą 1 600,00 zł.  
[dowód: akta kontroli str. 70]

### 3. Prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań budżetowych za 2019 r., tj.: o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-50). Ustalono, że sprawozdania sporządzone zostały w terminach<sup>26</sup> określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>27</sup>. Sprawozdania sporządzono prawidłowo pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, a dane w nich wykazane są zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej Powiatowego Inspektoratu.

[Dowód, akta kontroli str. 71-88]

### III. Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości.

Stwierdzone nieprawidłowości w Powiatowym Inspektoracie.

- 1) Niepowierzenie odpowiedzialności i obowiązków głównej księgowej. Przyczyną nieprawidłowości była nieznanomość właściwych przepisów prawa przez Kierownika jednostki, natomiast skutkiem było naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych.
- 2) Brak delegacji uprawnień i nieprecyzyjne delegowanie uprawnień. Przyczyną nieprawidłowości była nieznanomość właściwych przepisów prawa przez Kierownika jednostki, natomiast skutkiem było naruszenie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz stworzenie sytuacji, w której gospodarka finansowa jednostki została pozbawiona kontroli.
- 3) Zaklasyfikowanie wydatków do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej. Przyczyną nieprawidłowości była niepoprawna: interpretacja treści ekonomicznej na dowodach oraz weryfikacja dokumentu przez Główną Księgową. Skutkiem takiego działania było nieprawidłowe odzwierciedlenie danych w sprawozdawczości budżetowej.

### IV. Informacja o zastrzeżeniach zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego i wyniku ich rozpatrzenia lub o niezgłoszeniu zastrzeżeń: nie wniesiono zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

### V. Zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości (uchybień) lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej:

1. Powierzyć obowiązki i odpowiedzialności głównemu księgowemu zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych
2. Delegować uprawnienia na podstawie imiennych upoważnień oraz zapewnić skuteczny nadzór i kontrolę nad prawidłowością delegowanych uprawnień.

<sup>26</sup> Sprawozdanie RB-50 o wydatkach (pierwsza wersja) zostało złożone do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 4 lutego 2020 r.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1393 z późn. zm.

3. Zaprzestać stwarzania sytuacji, w której gospodarka finansowa zostaje pozbawiona kontroli.

4. Podjąć skuteczne działania mające na celu zapewnienie ujmowania wydatków do właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej.

W związku ze stwierdzonym uchybieniem należy:

5. W dokumentach organizacyjnych opisać procedurę zatwierdzania dowodów do realizacji.

VI. Ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości: nie dotyczy.

VII. Na podstawie art. 49 oraz art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli w administracji rządowej, proszę o przekazanie pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (uchybień), w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego dokumentu.

VIII. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Wojewoda Opolski

Adrian Czubak